érudit
www.erudit.org

Article

« Quel avenir pour le projet autonomiste des communautés francophones en situation minoritaire ? Réflexion sur les politiques publiques canadiennes en matière de langues officielles »

Stéphanie Chouinard

Minorités linguistiques et société / Linguistic Minorities and Society, n° 1, 2012, p. 195-213.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: http://id.erudit.org/iderudit/1009215ar

DOI: 10.7202/1009215ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. *Érudit* offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Document téléchargé le 16 novembre 2015 08:50

Minorités linguistiques et société
Linguistic Minorities and Society
Numéro 1 Number 1 2012

Quel avenir pour le projet autonomiste des communautés francophones en situation minoritaire ?

Réflexion sur les politiques publiques canadiennes en matière de langues officielles

Stéphanie Chouinard
Doctorante, Université d'Ottawa

Résumé

Nous tentons de mettre au jour quelques possibilités d'application, en matière de politiques publiques, des revendications de reconnaissance politique des communautés francophones en situation minoritaire (CFSM) du Canada, que nous organisons selon deux optiques différentes, soit l'autonomie et l'intégration. Après quelques considérations d'ordre sociopolitique et juridique, nous plaiderons pour une asymétrie dans l'élaboration des politiques publiques relatives à ces communautés. Nous soulignerons aussi le poids des enjeux de pouvoir dans la relation entre l'État et les CFSM, notamment sur le plan de la gouvernance, dans l'élaboration de ces politiques.

Abstract

We attempt to analyze how public policy regarding the recognition of minority francophone communities (MFCs) in Canada can be envisioned in two different ways, either in terms of autonomy or integration. Following some socio-political and juridical considerations regarding the different MFCs in Canada, we will make a case for asymmetric public policies in each province and territory. We will also evaluate the weight of power relations present in the State-MFC governance patterns in the policy-making process.

Le but de cet article* sera de mettre au jour quelques possibilités d'application, en matière de politiques publiques, des revendications de reconnaissance politique des communautés francophones en situation minoritaire (CFSM) du Canada[1]. Nous organisons notre analyse de la reconnaissance gouvernementale des CFSM en une typologie somme toute assez simple. Nous comprenons la participation politique (découlant de la reconnaissance gouvernementale) des communautés selon deux optiques différentes. D'une part, les CFSM peuvent revendiquer la participation par l'*autonomie*, c'est-à-dire par la création d'institutions reconnues par le gouvernement mais en marge de celui-ci, institutions qui reprennent les normes et les façons de faire des communautés. D'autre part, les CFSM peuvent aussi choisir de revendiquer la participation par l'*intégration* de leurs actions aux institutions déjà existantes mais au sein desquelles elles pourraient obtenir plus de représentation ou de pouvoir[2]. Il va de soi que ces deux avenues vers une plus grande participation politique peuvent prendre une panoplie de formes, selon la situation et les besoins des différentes communautés. C'est à partir de ces deux types de politiques publiques que nous tâcherons de répondre à certaines des questions à la base de la journée d'études du 11 juin 2011 portant sur l'autonomie des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) et dont le thème du présent numéro de *Minorités linguistiques et société* découle directement. Nous nous pencherons notamment sur la forme que pourrait et devrait prendre l'autonomie des CFSM, si c'est bien l'autonomie que les communautés désirent, et sur la symétrie ou l'asymétrie à préconiser lors de la mise en place de politiques publiques. Nous partirons de l'hypothèse que l'écart des situations entre les différentes CFSM du Canada appelle à des politiques différenciées en matière de participation politique, qui pourraient osciller entre l'intégration et l'autonomie et même, dans certains cas, opter pour des solutions intermédiaires.

Nous pouvons affirmer, d'entrée de jeu, que les CFSM profitent d'une certaine reconnaissance politique de la part des gouvernements, mais que cette reconnaissance est souvent limitée par une lecture individualiste des droits linguistiques au Canada, qui se limite aux droits individuels et a tendance à oblitérer les dimensions collectives et culturelles de la

* L'auteure aimerait remercier le Commissariat aux langues officielles de lui avoir permis de participer à la journée d'études ayant mené à la publication des articles contenus dans le présent numéro, ainsi que le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) pour son appui financier.

1. Nous choisissons de ne traiter que des communautés francophones en situation minoritaire et non de toutes les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM), car les communautés anglophones en situation minoritaire n'ont jamais exprimé de revendications d'autonomie. Cette typologie s'applique donc difficilement à leur cas.
2. Nous reprenons donc ici la typologie proposée par Ingride Roy (ce numéro) afin d'analyser les dispositions du droit international en regard des minorités.

langue (Foucher, 2008). Il est à noter, toutefois, que la notion de communauté linguistique a obtenu une reconnaissance dans le droit provincial au Nouveau-Brunswick (*Loi 88*) ainsi que dans la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* du Canada, bien que celle-ci n'ait pas été explicitement utilisée en cour jusqu'à maintenant – nous y reviendrons. Par ailleurs, les tribunaux ont, à plusieurs reprises, donné un caractère collectif au domaine linguistique au Canada, dépassant les intentions premières retrouvées dans la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que dans la *Loi sur les langues officielles*. C'est ainsi que les langues officielles ont peu à peu acquis un statut en tant qu'outil de développement des communautés.

Le concept d'autonomie politique

Qu'est-ce, au juste, que l'autonomie au regard des minorités linguistiques ? Premièrement, les revendications d'autonomie devraient être comprises en fonction d'un rapport de force effectif entre la minorité et la majorité. Si la minorité ne ressentait pas une injustice quelconque, un manque de représentation de son opinion politique, pourquoi la question de l'autonomie existerait-elle, après tout ? En émettant des demandes d'autonomie, c'est-à-dire en souhaitant participer au politique à partir de la marge plutôt que de l'appareil gouvernemental déjà existant, la communauté remet en question la légitimité de l'ordre établi. Pour Johanne Poirier (ce numéro), les demandes d'autonomie de la part d'une communauté minoritaire démontrent un désir de mettre en œuvre ses propres normes, jugées plus représentatives des besoins et des mœurs que les normes de la majorité.

Chez les CFSM, les revendications à caractère autonomiste se font de plus en plus rares depuis les 30 dernières années. Il semblerait que les demandes des communautés envers les gouvernements aient glissé de l'autonomie vers une intégration grandissante, peut-être même pernicieuse, notamment à la lumière des travaux d'Éric Forgues sur la gouvernance communautaire (ce numéro ; 2010). Nous y reviendrons. Pour le moment, il importe de faire le bilan des « espaces d'autonomie » acquis par les CFSM, afin de mieux examiner les forces et les lacunes des communautés en la matière.

En éducation primaire et secondaire

Les francophones de partout dans le pays jouissent aujourd'hui, en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, du droit à la gestion de leurs établissements scolaires, par l'entremise des conseils scolaires francophones. Plusieurs jugements émis par la Cour suprême, notamment l'arrêt *Mahe*[3] et, plus récemment, l'arrêt *Arsenault-Cameron*[4],

3. *Mahe c Alberta*, [1990] 1 RCS 342. En ligne : http://scc.lexum.org/fr/1990/1990rcs1-342/1990rcs1-342.html.
4. *Arsenault-Cameron c Île-du-Prince Édouard*, 2000 CSC 1, [2000] 1 RCS 3. En ligne : http://scc.lexum.org/fr/2000/2000csc1/2000csc1.html.

ont par ailleurs solidifié ce droit. Nulle part ailleurs qu'au Nouveau-Brunswick, toutefois, cette autonomie en matière d'éducation ne va-t-elle aussi loin, grâce à la fois à l'article 16.1 de la *Charte*, qui protège les institutions d'éducation et les institutions culturelles des deux communautés linguistiques officielles, et à la pratique de dualité linguistique qui fut mise en place au ministère de l'Éducation de cette province. En effet, la séparation du fonctionnement du Ministère selon les deux langues officielles est une pratique distincte au Nouveau-Brunswick.

En enseignement supérieur

Bien que la gestion de l'enseignement supérieur ne soit pas reconnue au Canada comme un droit inhérent des CFSM au même titre que le droit à la gestion de l'éducation primaire et secondaire, les communautés francophones ont, depuis longtemps dans certains cas (en Ontario avec l'Université d'Ottawa, au Manitoba avec l'Université de Saint-Boniface), depuis peu dans d'autres (en Saskatchewan avec l'Institut français), créé et géré des institutions de ce type. Historiquement, ce furent très souvent les congrégations religieuses (l'Église-nation catholique mentionnée par Thériault [5]) qui créèrent ces institutions et y assurèrent l'enseignement.

Toutefois, plusieurs de ces établissements furent remis aux mains de la société civile à partir des années 1960. Nous pouvons penser, par exemple, à l'Université de Moncton, fondée en 1963, qui était le fruit d'une laïcisation et d'une fusion de trois établissements d'enseignement, soit le Collège Saint-Joseph, le Collège Saint-Louis et le Collège du Sacré-Cœur. Les universités et collèges universitaires de la francophonie canadienne représentent toutefois plus, pour la population qu'ils servent, que de simples établissements d'enseignement supérieur (au même titre que les universités anglophones de leurs provinces, souvent plus nombreuses et mieux nanties). On oublie souvent le double mandat des institutions postsecondaires francophones : offrir un enseignement supérieur de qualité, qui prépare leurs étudiants et leurs étudiantes à un avenir professionnel dans le domaine de leur choix, certes, mais aussi agir en tant que levier pour leurs communautés, tant sur le plan socioéconomique que culturel. La gestion de ces institutions aujourd'hui est un exemple évident d'autonomie acquise par les communautés.

5. On trouvera un article intéressant au sujet de « l'Église-nation » canadienne-française dans le journal étudiant *La Relève* : Laniel (2010).

En santé

Bien que ce domaine ne soit devenu névralgique pour les communautés francophones que depuis bien moins longtemps que l'éducation[6], la gestion des soins de santé en français (et l'accès à des services en français là où le nombre empêche l'obtention d'établissements séparés) est aujourd'hui comprise comme un champ qu'il est impératif de défendre, puisque la vitalité des communautés en dépend. Depuis l'affaire *Lalonde c Ontario*[7] *(Commission de restructuration des services de santé)* jusqu'à la création plus récente du groupe Égalité santé en français au Nouveau-Brunswick, il semble que les communautés aient décidé que l'obtention de services de santé dans leur langue est effectivement une priorité. Pour les communautés dont la densité sur un territoire donné le permet, comme le démontrent les exemples ontarien et acadien ci-dessus, la gestion d'établissements de santé propres à la communauté devient un objet de revendication.

Par des organismes de représentation

Dans chaque province, une multitude d'organismes fut créée au cours des dernières décennies afin de représenter et de défendre les intérêts de tous les francophones, selon l'âge, le sexe, l'occupation, etc. Ces organismes ont souvent à travailler ensemble, ce qui crée, selon les termes de Joseph Yvon Thériault (2007 : 19), un « commerce civil » chez la population francophone. Ces organismes ont aussi à dialoguer et à entrer en partenariat avec l'État, ce qui à la fois démontre une certaine reconnaissance de leur légitimité par l'État, mais peut aussi nuire à l'autonomie de ces organismes à cause des rapports de force (particulièrement économiques) introduits à l'intérieur de ces partenariats.

Les municipalités

Ces structures administratives nous semblent avoir été laissées de côté, voire dénigrées, pendant longtemps par les communautés minoritaires, même si celles-ci s'y retrouvaient parfois en situation majoritaire. Toutefois, de récents développements ont balisé une piste intéressante en matière de droit linguistique avec l'adoption à Russell, en Ontario, et à Dieppe, au Nouveau-Brunswick, d'un règlement sur l'affichage bilingue. Dans les deux cas, le conseil municipal a adopté un arrêté afin que le français et l'anglais deviennent les deux langues obligatoires de l'affichage commercial. Dans les deux cas également, la majeure

6. Les premières crises scolaires mobilisant la population francophone pour la défense des écoles en français remontent à aussi loin que 1870. En effet, la *Common Schools Act* du Nouveau-Brunswick cherchait à éliminer les écoles linguistiquement (et religieusement) séparées, en créant des écoles publiques non confessionnelles. Elle fut adoptée par le gouvernement de cette province en 1871.

7. *Lalonde c Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, 2001 Can LII 21164 (ON CA). En ligne : http://canlii.ca/t/2cpj2.

partie de la population était de langue française. Cela démontre une prise en charge de l'espace public par la population concernée. Une plus grande présence du français dans « l'aménagement du paysage linguistique » renforce l'identité de la population en insufflant une nouvelle légitimité à sa langue maternelle, qui n'est plus seulement une langue privée mais devient aussi une langue reconnue dans l'espace public.

Ces décisions semblent par ailleurs faire boule de neige, car un groupe de citoyens s'est récemment créé à Moncton, ville officiellement bilingue depuis 2002, afin de demander une mesure semblable. La « Grande marche pour l'égalité linguistique » du 16 octobre 2010 a su démontrer l'ampleur de cet enjeu ainsi que l'appui des milieux politique, artistique et communautaire au projet. La Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick (SANB) ainsi que l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (AFMNB) ont entamé la mise en place d'un mécanisme de consultation afin de tâter le terrain dans d'autres municipalités à forte présence francophone en vue d'adopter des types de politiques semblables, en particulier dans le nord-est de la province, où la population est très largement de langue maternelle française. Il nous semble que ces récents développements ne représentent pas nécessairement une quête d'autonomie en tant que telle, mais ces premiers pas pourraient baliser la voie vers des revendications d'autonomie de la part des municipalités francophones. Par ailleurs, dans les villes se reconnaissant comme bilingues, nous considérerions les pressions comme celles exercées par la Coalition pour l'affichage bilingue à Dieppe comme des revendications d'intégration plus que d'autonomie, mais elles sont néanmoins significatives au regard de la reconnaissance de la population francophone.

L'une des notions qu'il paraît primordial de garder en tête est la *complétude institutionnelle*, élaborée par Raymond Breton (1964). Ce concept renvoie à l'idée d'une communauté qui s'est dotée de plusieurs institutions dont elle maîtrise la gouverne, dans plusieurs domaines ou champs d'intérêt, par exemple les écoles et les organismes de représentation divers, et qui ont reçu la reconnaissance de la part des gouvernements. Ainsi, ces institutions créent un espace d'autonomie pour les communautés :

> Le contrôle institutionnel officiel réfère au niveau atteint par les membres d'un groupe linguistique dans la gestion et la prise de décision au sein des institutions privées et publiques d'un État : éducation, institutions politiques ; services gouvernementaux, services sociaux, justice, santé ; média ; institutions militaires et policières ; paysage linguistique ; économie, industries culturelles ; sports et loisirs ; institutions religieuses ; associations et leadership ; le soutien institutionnel non officiel réfère au niveau d'organisation d'une communauté linguistique constituée en associations pour représenter et sauvegarder ses intérêts linguistiques dans divers cadres : enseignement privé, activités commerciales, sportives, culturelles et religieuses (Bourhis et Lepicq, 2004 : 6-7).

La prétention à la complétude institutionnelle serait par ailleurs, pour certains auteurs comme Bourhis et Lepicq (2004), un indicateur de vitalité desdites communautés.

Le concept d'intégration politique

De son côté, le concept d'intégration politique imprime une différente logique à la participation des communautés minoritaires à la vie politique, c'est-à-dire qu'au lieu de créer des institutions en marge, ou en parallèle, des institutions déjà mises en place par la majorité, comme le propose l'autonomie, on tente plutôt de créer un espace de participation pour les communautés afin de les insérer à l'intérieur des institutions partagées avec la majorité. Ce mode d'intégration devrait pouvoir donner la possibilité à la minorité de prendre part aux décisions qui la concernent, ainsi qu'aux décisions d'ordre général ou sociétal, de façon effective.

Cette proposition demanderait plusieurs aménagements, aux plans structurel et institutionnel, qui doivent être effectués dans chacune des institutions concernées par ce processus d'intégration. La place donnée à la minorité doit être négociée avec la majorité, puisque plusieurs mécanismes s'offrent en exemple afin de parachever l'intégration. Voici une liste de quelques considérations auxquelles les deux parties négociantes, la majorité et la minorité, devraient songer lorsque vient le temps de négocier cette intégration afin de déterminer les types de mécanismes à préconiser :

- *Quelle étendue souhaite-t-on donner à cette intégration ?* L'« étendue » peut être ici lue de deux façons, soit en ce qui a trait aux différents ordres de gouvernement (cette intégration sera-t-elle acquise à l'échelon – ou aux échelons – local, régional, provincial, etc. ?) et en ce qui touche les domaines de décision. Par exemple, une communauté pourrait obtenir un droit de participation intégrative dans plusieurs domaines sans toutefois que cette participation couvre tous les domaines d'intervention d'un ordre de gouvernement donné.
- *Quelle portée souhaite-t-on donner à cette intégration ?* Certains mécanismes d'intégration font reposer un pouvoir plus ou moins grand entre les mains de la minorité. Ces mécanismes peuvent donc prendre diverses formes : devoir de consultation, droit de vote spécial (soit par représentation spéciale de la communauté ou par droit de veto, par exemple), scission des circonscriptions électorales, réforme électorale, réforme constitutionnelle… Il est entendu que la vitalité (démographique, mais aussi identitaire) de la communauté ainsi que la reconnaissance qu'elle obtient de la majorité seront deux forts indicateurs des types de mécanismes à envisager dans l'intégration politique de la minorité dans le système majoritaire.
- *Les communautés majoritaire et minoritaire ont-elles l'intention d'agir dans un climat de coopération ou d'opposition ?* Cette considération est en lien direct avec la question des relations préexistantes entre la CFSM et la majorité, expliquée plus haut. En effet,

selon que les rapports entretenus dans la vie politique entre les parties intéressées tendent vers la confiance (ou la « bonne entente », comme on pourrait aussi dire) ou la méfiance, les mécanismes d'intégration de la minorité prendront sûrement différentes formes. Un exemple de mécanisme de coopération serait, par exemple, la Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne (CMFC), qui invite à la table plusieurs acteurs politiques provenant des gouvernements provinciaux afin de concerter les actions interprovinciales en matière de langue officielle en français au pays, bien que les représentants des communautés ne soient invités qu'en tant qu'observateurs. En contrepartie, un exemple de mécanisme d'opposition ou de méfiance serait la création d'un droit de veto, pour la minorité, au sein de l'instance décisionnelle (conseil municipal, assemblée législative, parlement, etc.).

On peut donc maintenant mieux comprendre la différence entre ce que représente la participation politique des CFSM par l'autonomie et leur participation politique par l'intégration, et les différents enjeux liés à ces deux types de participation. Alors que les CFSM revendiquant l'autonomie souhaiteraient participer à la politique « à leur façon » ou selon leurs normes et leurs propres institutions, les CFSM préférant l'intégration y participeraient plutôt à partir des institutions déjà présentes afin d'y effectuer des compromis avec la majorité. Des mécanismes d'autonomie seraient probablement plus faciles à obtenir pour les CFSM dotées d'une grande force identitaire et démographique, notamment parce que la complétude institutionnelle est plus difficile à établir dans les provinces où le nombre « ne justifie pas » la création de telles institutions et que ces provinces devraient donc s'en tenir à des mécanismes d'intégration. Toutefois, certains mécanismes d'intégration (comme un droit de veto) sont garants, selon nous, d'un certain poids politique pour la communauté qui les détient. D'autre part, les communautés tentant de négocier une participation par l'intégration, si elles ne jouissent que d'une faible reconnaissance de la part de la majorité et qu'elles peinent à se définir comme un acteur politique important à ses yeux (pour des raisons démographiques, socioéconomiques ou autres), ne rencontreront probablement pas une grande réceptivité à leurs demandes. Elles pourraient donc simplement se voir refuser catégoriquement toute demande d'aménagement ou assister à la création d'aménagements plus ou moins bancals, c'est-à-dire sans réel pouvoir de participation. Nous nous méfierions particulièrement des mécanismes comme « le devoir de consultation de la minorité », qui ne garantissent aucune action concrète de la part des gouvernements de la majorité à l'égard de la minorité, bien qu'ils permettent aux communautés et au gouvernement de dialoguer sur certains sujets d'importance, ce qui n'est tout de même pas négligeable.

Les CFSM : différentes situations, différents besoins

C'est bien connu, les communautés francophones minoritaires n'ont pas les mêmes réalités sociopolitiques, juridiques et même économiques. Il serait donc étonnant que des politiques publiques symétriques en matière de langues officielles leur soient bénéfiques à toutes. Quelles sont les différences significatives entre les CFSM du Canada ? Nous proposons une liste de cinq indicateurs à considérer. Ces caractéristiques pourraient jeter un éclairage sur les défis les plus flagrants, les besoins les plus criants, mais aussi sur les forces et les possibilités propres à chacune des communautés. Les informations recueillies pourraient éclairer le choix des politiques publiques (préconisant une participation politique intégrée ou autonome) les plus appropriées pour chacune des communautés.

- *La démographie* : Quel est le poids démographique réel (en nombre) ou relatif (en pourcentage) de la communauté minoritaire par rapport à l'ensemble de sa province ? Cette question est utile afin de connaître les ressources auxquelles a accès la communauté (par exemple, le nombre d'écoles, d'hôpitaux francophones) ainsi que son poids électoral aux élections provinciales, par exemple.
- *La géographie* : Les membres de la communauté sont-ils concentrés dans une (ou plusieurs) régions du territoire, ou sont-ils dispersés ? Cette information permet d'obtenir de l'information sur la possibilité, pour cette communauté, d'élire des représentants au sein des administrations locales et des gouvernements provincial ou fédéral (si la scission des circonscriptions est effectuée à leur avantage), ainsi que sur leur potentiel d'organisation locale ou régionale.
- *La situation rurale ou urbaine* : Alors que les francophones en situation rurale sont souvent aptes à créer un espace public commun ainsi qu'un esprit communautaire en français dans leurs régions et municipalités, les francophones vivant en milieu urbain se retrouvent souvent « noyés » dans la mer anglophone ou multiculturelle de la ville (Thériault, 1989 : 137). Ce phénomène rend beaucoup plus difficile la création d'espaces publics francophones (hormis les centres scolaires-communautaires, dont le mandat est justement de créer un lieu « tangible » qui puisse rassembler la communauté francophone).
- *Le type de relation préexistant entre la communauté majoritaire et la communauté minoritaire* : Les CFSM de certaines provinces ont entretenu des relations plus amicales que d'autres avec la communauté majoritaire, ce qui avec le temps a eu comme effet de créer, par exemple, une certaine jurisprudence au sujet de la reconnaissance de la minorité ou une offre plus ou moins active de services dans la langue de la minorité, et ce qui se répercute sur la relation qu'ont les deux communautés encore aujourd'hui.

Le bon vouloir de la communauté majoritaire envers sa minorité linguistique aura toujours des conséquences sur la facilité qu'aura la minorité à obtenir une reconnaissance politique (et, par ricochet, des services, des partenariats, des institutions qui lui sont propres, etc.) ainsi qu'à protéger ou à étendre ses acquis en matière de complétude institutionnelle.

- *La conscience identitaire de la minorité* : Cette caractéristique touche au cœur même de la notion de reconnaissance politique. En effet, la force de l'identité d'une communauté serait un élément nécessaire ou même préalable à la demande de reconnaissance politique, laquelle peut ensuite mener à une plus grande participation se traduisant soit par l'intégration de la communauté, soit par son autonomisation. « En l'absence de sujet politique clairement reconnu, il devient plus malaisé d'aborder de front la question de l'autonomie de ce groupe » (Forgues, ce numéro). Une conscience identitaire plus forte engendrerait des revendications de type plus autonomiste (y aurait-il ici un lien à faire entre la force de la conscience identitaire et le dynamisme de la société civile ?), alors que les communautés plus fragiles demanderaient plutôt à être intégrées à l'organisation politique.

C'est d'ailleurs pourquoi des auteurs comme Joseph Yvon Thériault et Rodrigue Landry croient encore légitime une certaine référence à un espace culturel canadien-français : l'ère historique du Canada français, désormais révolue, aurait tout de même laissé son empreinte chez la population francophone du Canada. Cette empreinte, ce serait « l'intention vitale » chez Thériault et Meunier (2008) et la « culture sociétale » chez Landry (ce numéro), c'est-à-dire à la fois un espace culturel francophone qui dépasse les frontières provinciales et un désir de vivre en français à l'intérieur de cet espace culturel, qui recouvre le Canada. Cette empreinte aurait réussi à constituer une identité francophone assez forte, et ce, nonobstant la fragmentation provinciale des identités (Cardinal, 1994).

Nous croyons que l'on pourrait toutefois ajouter un dernier indicateur à cette liste : *le statut socioéconomique de la communauté*. Les membres de la minorité se portent-ils généralement moins bien, aussi bien ou mieux, économiquement, que la majorité ? Leur niveau d'éducation est-il en moyenne semblable à celui de la majorité ? Comment se compare leur état de santé général ? Ces informations pourraient permettre de déceler un manque à gagner dans la qualité des services éducatifs ou de santé obtenus par les francophones, comparativement à la majorité anglophone. Nous reconnaissons toutefois que cet indicateur devient de moins en moins significatif alors que les écarts entre les deux communautés continuent de s'amoindrir avec le temps.

Ces caractéristiques se révéleraient donc, comme nous avons tenté de le démontrer ici, primordiales afin de guider les choix pour les fonctionnaires, et les revendications pour les leaders communautaires, des politiques publiques à préconiser afin de faciliter

l'épanouissement des CFSM. Toutefois, à l'orée des changements apportés au formulaire long du recensement canadien, la question se pose à savoir comment ces informations pourront dorénavant être acquises par les communautés et les fonctionnaires responsables de la formulation des politiques publiques en matière de langues officielles.

Quelques considérations d'ordre juridique

Il nous semble opportun de prendre un moment afin de considérer le cadre juridique qui entoure la question de la quête de reconnaissance et d'autonomie des CFSM du Canada. Nous effectuerons donc un court détour afin de toucher les cadres juridiques canadien et international et leur incidence sur le droit à l'autonomie des CFSM.

Le droit canadien

Le droit canadien n'aurait pas explicitement entériné l'existence des communautés de langue officielle bien qu'il reconnaisse que des individus parlent les deux langues. En effet, la loi écrite, en particulier la *Loi sur les langues officielles* et la *Charte canadienne des droits et libertés*, reconnaît et officialise l'existence des deux langues officielles du Canada, mais sur le plan individuel et non collectif. Par ailleurs, la Constitution canadienne ne fait pas mention d'un ordre de gouvernement qui soit explicitement responsable des questions de langues officielles. Ces dernières deviennent donc des questions *ad hoc* aux autres décisions ayant égard aux compétences mieux définies. C'est ainsi que l'on parlera de santé et d'éducation en français à l'échelon provincial, ainsi que de bilinguisme à la Cour suprême ou dans l'armée canadienne à l'échelon fédéral, pour ne nommer que quelques exemples récents. Toutefois, la jurisprudence en matière de langues officielles semble suggérer que les tribunaux sont prêts à reconnaître l'existence de communautés linguistiques dans notre pays[8].

La partie VII de la Loi sur les langues officielles *: quel impact sur les politiques publiques en matière d'autonomie ou d'intégration des CFSM ?*

La *Loi sur les langues officielles* du Canada existe depuis 1969 et proclamait à l'époque le français et l'anglais comme langues officielles du gouvernement fédéral et des sociétés de la Couronne fédérales, et le droit des citoyens d'obtenir des services de leur part dans leur langue officielle. En 1988, on ajouta à la *Loi* une obligation, pour le gouvernement, de promouvoir les langues officielles. Finalement, en novembre 2005, l'adoption du projet de loi S-3 apporta de nouveaux changements à la partie VII de cette loi. La partie VII contient

8. Pour de plus amples détails au sujet du développement des droits linguistiques au Canada, nous invitons le lecteur à consulter l'article d'André Braën (2005 : 129-138).

l'« engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » (Gouvernement du Canada, 2005). Voici en bref les nouvelles dispositions qui découlent des modifications de S-3 :

- [R]enforce[r] l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de la promotion du français et de l'anglais en ajoutant, au paragraphe 41(2), que les institutions fédérales ont l'obligation de prendre des mesures positives afin de mettre en œuvre cet engagement ; ce même paragraphe réitère le principe juridique bien établi voulant que la mise en œuvre de l'engagement fédéral se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.
- [P]ermet[tre], au paragraphe 41(3), de préciser la nature des obligations des institutions fédérales en autorisant le gouverneur en conseil à fixer par règlement les modalités d'exécution de ces obligations.
- [E]nfin, à l'article 77, [rendre] la partie VII de la LLO justiciable, c'est-à-dire que les obligations qui sont énoncées dans cette partie de la LLO pourront faire l'objet d'un recours devant les tribunaux (Ministère du Patrimoine canadien, 2008).

Comment les CFSM et les fonctionnaires peuvent-ils user de ces nouvelles dispositions de la *Loi* afin de mettre en place des politiques publiques efficaces ? À notre avis, il sera sûrement utile de faire mention des nouvelles obligations de la *LLO* envers « l'épanouissement » des communautés minoritaires et la « pleine reconnaissance » des langues officielles afin de justifier les revendications d'autonomie ou d'intégration politique des communautés, si ces dernières décident de formuler des demandes en ce sens. Il semblerait toutefois que les modifications apportées à la *LLO* en 2005 n'ont pas encore été utilisées par les CFSM à leur plein potentiel, peut-être par manque d'une cause solide qui s'y prêterait, peut-être parce qu'on ne sait pas comment jouerait l'invocation de la partie VII devant les tribunaux, « l'épanouissement » de la société civile francophone étant somme toute assez difficile à mesurer dans le temps.

Le droit international

Johanne Poirier (ce numéro) a soulevé la question des normes de droit international en matière de protection des minorités. Selon elle, le droit international commence à effectuer une reconnaissance prudente des droits collectifs des minorités, mais cette évolution est très graduelle. Ces nouvelles formes de reconnaissance prendront du temps avant de devenir la norme. Pour l'instant, les minorités bénéficient de quelques traités officiels qui font acte de « *soft law* », c'est-à-dire de lois non contraignantes qui pourraient être appelées à le devenir à moyen ou long terme. Notons, par exemple, la *Déclaration sur les droits des personnes*

appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques de l'ONU, adoptée en 1992 ; la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, adoptée par le Conseil de l'Europe, aussi en 1992 ; et la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales*, aussi adoptée par le Conseil de l'Europe, en 1995.

Ces textes ne lieraient toutefois pas, selon Poirier, le Canada de façon explicite, d'autant plus que la plupart de ces déclarations et conventions diverses ayant égard aux droits des minorités ne furent pas signées par le Canada. Toutefois, ces précédents sur la scène internationale, ainsi que les suggestions qu'ils contiennent et les solutions qu'ils ont réussi à établir dans certains pays, participent à la création de normes, voire d'une coutume en droit international, lequel pourrait devenir de plus en plus contraignant envers le Canada (et les autres pays, par ailleurs). Celui-ci se verra donc peut-être interpellé par la communauté internationale au sujet de ses actions envers ses minorités linguistiques comme ce fut le cas, par exemple, au sujet de ses actions envers ses Autochtones. En effet, depuis plusieurs années maintenant, le Canada s'est fait pointer du doigt par différentes organisations internationales au sujet du traitement infligé à sa population autochtone. On se rappellera, notamment, du tollé causé par le refus du Canada de signer la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* de l'ONU en 2007[9]. Cette déclaration, qui se voulait non contraignante envers ses signataires, jetait les bases d'une politique globale sur l'application des droits de la personne envers les Autochtones. À la suite de pressions continues de la communauté autochtone du Canada et de la communauté internationale, le gouvernement a finalement décidé en 2010 d'entamer le processus menant à la signature éventuelle de cette déclaration. Comme il fut mentionné par la gouverneure générale, Son Excellence la très honorable Michaëlle Jean, lors du discours du Trône du printemps de la même année :

> Notre pays a des racines autochtones. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* a reçu la reconnaissance conditionnelle d'un nombre grandissant d'États. *Notre gouvernement prendra des mesures en vue d'appuyer ce document aspiratoire, dans le respect intégral de la Constitution et des lois du Canada* (Discours du Trône, le 3 mars 2010 ; nous soulignons).

C'est donc dire que, sans être contraignant au même titre que le droit canadien, le droit international, et tout spécialement les coutumes et les normes qui s'y développent avec le temps, peuvent devenir un outil de justification des revendications communautaires vers une plus grande participation politique. Ce sera la tâche des communautés de rester à l'affût des développements en la matière, car ceux-ci pourraient leur venir en aide, bien que dans un avenir plutôt distant, lors de la formulation de leurs propres revendications. Le droit permet aussi de mieux saisir certains des déterminants (déjà existants ou, dans le cas du droit international, en gestation) de la relation entre les communautés et l'État, sur laquelle nous nous pencherons maintenant.

9. Voir notamment la Canadian Broadcasting Corporation (2007).

La relation des communautés avec l'État : intégration, autonomisation ou dépendance ?

Dans le cadre de notre analyse, il est selon nous impératif de revenir plus en profondeur sur les travaux d'Éric Forgues (ce numéro ; 2010 ; 2007) au sujet des relations établies entre l'État et les CFSM. Plus précisément, ce qui nous intéresse est la remise en question des partenariats État-communautés, ou ce qu'on a renommé récemment la « gouvernance communautaire » : ces partenariats facilitent-ils l'autonomisation des communautés ou, au contraire, ont-ils eu (et continuent-ils d'avoir) un effet délétère sur leurs revendications à l'autonomie, aujourd'hui pratiquement disparues du discours communautaire ? Il serait donc opportun, à la lumière de ces questions, de refaire une lecture de la gouvernance CFSM-État au chapitre du rapport de force.

Gilles Paquet (2008), un spécialiste en la matière, décrit la gouvernance comme une distribution efficace du pouvoir, des ressources et de l'information entre plusieurs acteurs interagissant dans un but que l'on suppose commun. Dans le contexte de la formulation de politiques publiques relatives aux CFSM, Paquet soulève toutefois quelques observations intéressantes. Il mentionne entre autres qu'une bonne gouvernance est difficile à atteindre car, d'un côté, l'État est réticent à partager le pouvoir qu'il s'est déjà arrogé en tant qu'« instance sociétale dont les objectifs moraux dépassent ceux des citoyens » (2008 : 47) et, de l'autre côté, les gouvernés sont devenus dépendants de la tutelle de l'État providence paternaliste et hésitent à (re)prendre en main certaines des responsabilités qui sont maintenant dévolues à l'État. Cette tendance, chez les citoyens, à dépendre de l'État aurait, selon Paquet, érodé le capital social des communautés de pratique. Ici, « capital social » (que Paquet appellera aussi « capital social et culturel ») représente la confiance mutuelle qui se crée et se maintient entre les membres de « réseaux localisés et qui [émerge] plus facilement dans un terreau d'expériences partagées, de loyautés régionales, etc. […] le "capital social et culturel" […] joue un rôle central dans la dynamique et la capacité des réseaux et des méso-systèmes à apprendre, à innover et à se transformer » (2008 : 95-96), et « communauté de pratique » est définie comme « un groupe de personnes qui partagent un intérêt, un ensemble de problèmes, ou une passion pour un sujet, et qui approfondissent leurs connaissances et leur expérience dans ce domaine par une interaction continue » (2008 : 53).

Si l'on effectue une relecture des propos de Paquet à la lumière des rapports État-CFSM (qui représentent bien ici des « communautés de pratique » au sens de Paquet), on constate que Forgues le rejoint à certains égards. D'un côté, l'État hésite à octroyer plus de pouvoir aux communautés mais leur offre tout de même un certain appui financier (par l'entremise des Ententes Canada-communautés, par exemple). Toutefois, ces aides financières obligent les communautés à compromettre leur autonomie à l'égard de l'État, car elles doivent se

soumettre annuellement à plusieurs exigences administratives afin d'avoir accès à ces fonds. Par ailleurs, les organismes communautaires sont dangereusement dépendants de ces fonds pour leur survie, et ces « exigences administratives » les amènent parfois à délaisser leur mandat de revendication au profit de la prestation de services. En bref, l'État tient les cordons de la bourse dont les CFSM sont devenues de plus en plus dépendantes, et la gouvernance État-CFSM ne fonctionnerait donc pas de façon optimale.

Par ailleurs, Forgues déplore la multiplication des lieux de gouvernance, ce qui compromet la légitimité des acteurs communautaires ainsi que leurs liens avec la population qu'ils prétendent représenter. Selon lui, la communauté doit mettre en œuvre une seule politique de développement global touchant toutes ses facettes pour favoriser son épanouissement, au lieu de tenter de faire du développement « à la pièce » selon les fonds disponibles dans différents ministères ou selon les intérêts du gouvernement du jour. En d'autres mots, les besoins de la communauté devraient selon lui être remis au premier plan des politiques de la communauté au lieu d'être constamment influencés par le politique.

On en retient donc quelques pistes afin que les communautés retrouvent une plus grande autonomie au regard de l'État dans leurs rapports de gouvernance : 1) un financement étatique plus stable envers les communautés, avec, bien entendu, en contrepartie une reddition de comptes ; 2) une centralisation des actions de l'État afin de faciliter le renforcement de la gouvernance communautaire ; 3) un nouveau « pacte » entre les CFSM et l'État, c'est-à-dire une remise en question des mécanismes qui existent aujourd'hui et une refonte éventuelle de la gouvernance afin d'assurer une participation plus efficace de la communauté, notamment par une nouvelle légitimation des organismes qui participent de cette gouvernance et une remobilisation de son capital social. On s'assure, par la même occasion, que la population se retrouve et se sente impliquée dans cette gouvernance.

Des politiques publiques efficaces et représentatives des besoins des CFSM

Le pronostic de Forgues, expliqué ci-dessus, nous semble tout à fait juste, et ses propositions seraient sûrement aptes à redynamiser les communautés qui souffrent d'un manque de mobilisation – mobilisation par ailleurs nécessaire à la légitimation des demandes de participation politique que les organismes formulent envers les gouvernements.

Nous souhaiterions toutefois exposer cette remarque : les demandes de la plupart des CFSM, depuis plusieurs années, hormis en éducation, ont visé davantage l'intégration politique que l'autonomie, surtout au plan fédéral. Le projet de loi C-232 sur le bilinguisme des juges à la Cour suprême est un bon exemple d'une demande de reconnaissance visant à une meilleure intégration (du Québec ainsi que des CFSM) dans des institutions partagées avec

la majorité. On doit tout de même noter que, dans les provinces où les CFSM sont reconnues comme étant plus dynamiques, notamment en Ontario et au Nouveau-Brunswick, les demandes d'autonomie à l'égard de la majorité sont plus présentes. On songera, notamment, aux demandes récentes provenant de la communauté franco-ontarienne afin de pouvoir s'auto-représenter à l'Organisation internationale de la Francophonie, au même titre que le Québec et le Nouveau-Brunswick, ainsi qu'aux revendications du groupe Égalité santé en français souhaitant assurer l'autonomie et l'égalité des services de santé dans cette langue dans la province en comparaison des services offerts en anglais.

Nous proposons donc, en premier lieu, que les communautés (re)formulent de façon claire, leurs demandes en fonction du type de participation qui leur semble le plus profitable, l'autonomie ou l'intégration. Pour l'instant, si c'est bien de plus d'autonomie que les communautés souhaitent bénéficier à l'égard de l'appareil gouvernemental, ce message n'est souvent inscrit qu'en filigrane de leur discours, s'il y est du tout présent. La formulation de revendications claires, englobantes, suscitant l'intérêt de la population et représentant un désir de se prendre en main de façon holistique sera ici l'une des clés de la réussite de ce projet.

Par ailleurs, nous sommes tout à fait d'accord avec les propos de Michel Seymour (ce numéro) selon lesquels les politiques publiques doivent reconnaître et prendre en compte l'existence non seulement d'individus ayant des droits, mais aussi de communautés dans lesquelles se meuvent et s'épanouissent ces individus. Cet objectif a été en partie réalisé par des politiques telles que les Ententes Canada-communautés, mais celles-ci comportent de grandes lacunes. Les acteurs communautaires devraient donc songer à des politiques publiques qui les serviront mieux et qui reconnaîtront pleinement l'existence, ainsi que les besoins généraux et particuliers, des CFSM.

Les politiques publiques visant les institutions des CFSM, voire leur complétude institutionnelle, devraient aussi systématiquement prendre en compte le *double mandat* de ces institutions. Comme nous l'avons expliqué plus tôt, une institution communautaire représente pour sa communauté beaucoup plus qu'un simple endroit où l'on offre des services en français. Les politiques publiques devraient commencer à assimiler l'idée qu'une institution de la minorité a besoin de plus de ressources afin de mener à bien ce double mandat. La symétrie fiscale, c'est-à-dire l'octroi de moyens financiers égaux entre institutions francophones et anglophones, est donc pour nous problématique et constitue un frein à une réelle complétude institutionnelle des CFSM. C'est pourquoi les fonctionnaires de tous les domaines devraient donc être sensibilisés à la réalité de la communauté minoritaire et à ses enjeux avant d'aborder ces questions.

Finalement, les fonctionnaires du domaine des langues officielles et, *a fortiori*, les communautés devraient se saisir de ce nouvel outil qu'est la partie VII de la *LLO* afin de réclamer des politiques plus englobantes et seraient à même de promouvoir des politiques

axées sur un épanouissement et une reconnaissance réels. Il est clair, selon nous, que la partie VII est l'un des outils ayant le potentiel de faire avancer les droits des CFSM vers une plus grande autonomie ou une plus grande intégration, selon le cas, à l'intérieur du cadre constitutionnel dans lequel les CFSM se situent présentement et auquel on n'entrevoit pas de changements dans un avenir plus ou moins rapproché.

Conclusion

Pour en revenir à la question qui a guidé notre réflexion, « Quel avenir pour le projet autonomiste des CFSM ? » dans le cadre des politiques publiques, nous croyons avoir démontré que ce projet a effectivement un avenir, mais que rien n'est gagné d'avance, d'autant plus que les CFSM ont de moins en moins tendance à formuler leurs revendications en ces termes. De plus, l'autonomie ne serait pas la seule voie possible vers une plus grande reconnaissance et une plus forte présence politique de ces communautés, comme l'ont démontré certains exemples d'intégration qui risquent de mieux convenir à certaines communautés francophones. Il revient aux différentes CFSM de faire ce choix et d'élaborer leurs revendications en ces termes. Nous avons aussi souligné que les communautés francophones ne profitent pas pleinement du cadre constitutionnel et juridique qui s'offre aujourd'hui à elles, notamment en ce qui concerne la partie VII de la *LLO*, dont on n'a toujours pas exploré tout le potentiel. Finalement, il nous a semblé nécessaire de revenir sur les observations d'Éric Forgues au sujet de la relation de pouvoir entre les communautés et l'État qui sous-tend la gouvernance, afin de mettre en relief l'importance, pour une réelle autonomisation des CFSM, d'une révision de ce rapport en vue de développer une approche holistique dans les politiques publiques des langues officielles. La mise en place éventuelle des propositions présentées ici dépend toutefois essentiellement d'une volonté politique des communautés de se (re)penser en termes autonomistes d'une part, et des gouvernements d'accueillir ces demandes d'autonomisation comme étant légitimes d'autre part.

Références

Bourhis, Richard, et Dominique Lepicq (2004). *La vitalité des communautés francophone et anglophone du Québec : bilan et perspectives depuis la loi 101*, Montréal, Chaire Concordia-UQAM en études ethniques, Cahier de recherche nº 11.

Braën, André (2005). « Le recours judiciaire et la gouvernance linguistique au Canada », dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 129-138.

Breton, Raymond (1964). « Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants », *American Journal of Sociology*, vol. 70, nº 2 (septembre), p. 193-205.

Canadian Broadcasting Corporation (2007). « Canada votes 'no' as UN native rights declaration passes ». En ligne : http://www.cbc.ca/canada/story/2007/09/13/canada-indigenous.html (consulté le 1er juillet 2010).

Cardinal, Linda (1994). « Ruptures et fragmentations de l'identité francophone en milieu minoritaire : un bilan critique », *Sociologie et sociétés*, vol. 26, nº 1 (printemps), p. 71-86.

Forgues, Éric (2010). « La gouvernance des communautés francophones en situation minoritaire et le partenariat avec l'État », *Politique et sociétés*, vol. 29, nº 1, p. 71-90.

Forgues, Éric (2007). *Du conflit au compromis linguistique : l'État et le développement des communautés francophones en situation minoritaire*, rapport de recherche, Moncton, ICRML, http://www.icrml.ca.

Foucher, Pierre (2008). « Droits et lois linguistiques : le droit au service du Canada français », dans Joseph Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada : nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Fides, p. 463-511.

Gouvernement du Canada (2010). *Discours du Trône*, le 3 mars. En ligne : http://www.speech.gc.ca/fra/media.asp?id=1388.

Gouvernement du Canada (2005). « Modifications à la *Loi sur les langues officielles* (*LLO*) », le 23 décembre, mémo du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet.

Laniel, Jean-François (2010). « L'héritage controversé de l'Église catholique canadienne-française », *La Relève*, vol. 1, nº 2, p. 8-10.

Ministère du Patrimoine canadien (2008). *Loi sur les langues officielles, fiche d'information*, Ottawa. En ligne : http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill_s3_fact-fra.cfm.

Paquet, Gilles (2008). *Gouvernance : mode d'emploi*, Montréal, Liber, 361 p.

Thériault, Joseph Yvon, et E.-Martin Meunier (2008). « Que reste-t-il de l'intention vitale du Canada français ? », dans Joseph Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada : nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Fides, p. 205-238.

Thériault, Joseph Yvon (2007). *Faire société : société civile et espaces francophones*, Sudbury, Prise de parole, 384 p.

Thériault, Joseph Yvon (1989). « Lourdeur et légèreté du devenir de la francophonie hors Québec », dans *Tendances démolinguistiques et évolution des institutions canadiennes*, Montréal, Association d'études canadiennes, p. 135-144.

Jurisprudence

Arsenault-Cameron c Île-du-Prince Édouard, 2000 CSC 1, [2000] 1 RCS 3. En ligne : http://scc.lexum.org/fr/2000/2000csc1/2000csc1.html.

Lalonde c Ontario (Commission de restructuration des services de santé), 2001 CanLII 21164 (ON CA). En ligne : http://canlii.ca/t/2cpj2.

Mahe c Alberta, [1990] 1 RCS 342. En ligne : http://scc.lexum.org/fr/1990/1990rcs1-342/1990rcs1-342.html.

Mots clés

autonomie, politiques publiques, communautés francophones en situation minoritaire, communautés de langue officielle au Canada, participation politique

Keywords

autonomy, public policy, minority francophone communities, official language communities in Canada, political participation

Correspondance

schou015@uottawa.ca